

# ИНСТИТУТ РОССИЙСКОГО ГРАЖДАНСТВА КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА (экспертно-аналитическая оценка)

THE INSTITUTE OF RUSSIAN CITIZENSHIP  
AS A TOOL TO ENSURE STATE SECURITY  
(expert-analytical assessment)

*V. Samoilov  
M. Solovyova*

#### Annotation

In the article, the authors carried out an expert and analytical assessment of the national Institute of citizenship in the field of migration as a tool to ensure the security of the state. The authors conclude that the essence of citizenship is expressed in the combination of individual and collective as a measure of social freedom of the individual. By acquiring rights and freedoms with citizenship, the individual assumes the established duties, so citizenship helps to optimize the mutual rights and obligations of the citizen and the state. This conclusion confirms the pattern that the essence of citizenship (citizenship) is determined by the essence of the state in its historical and legal development.

**Keywords:** citizen, citizenship of the Russian Federation, migration, expert assessment, state security.

*Самойлов Василий Дмитриевич  
Д.п.н., к.воен.н., профессор,  
эксперт в сфере миграции  
Соловьева Марина Львовна  
Эксперт по вопросам  
гражданства РФ*

#### Аннотация

В статье авторами осуществлена экспертно-аналитическая оценка отечественного института гражданства в сфере миграции в качестве инструмента обеспечения безопасности государства. Авторы приходят к выводу, что сущность гражданства выражена в сочетании индивидуального и коллективного как меры социальной свободы индивида. Приобретая с гражданством права и свободы, индивид принимает на себя установленные обязанности, поэтому гражданство способствует оптимизации взаимных прав и обязанностей гражданина и государства. Такой вывод подтверждает закономерность, что сущность гражданства (подданства) определяется сущностью государства в его историко-правовом развитии.

#### Ключевые слова:

Гражданин, гражданство Российской Федерации, миграция, экспертная оценка, обеспечение безопасности государства.

Актуальность проблемных вопросов гражданства обусловлена их связью с безопасностью государства и правом, общепризнанные определения которых отсутствуют. Кишкин С.С. отмечал, что более или менее удовлетворительное определение или хотя бы описание понятия гражданства, дать трудно, поскольку это понятие "юридически представляется весьма трудноуловимым" [1, С. 3]. В свою очередь Спиридонов Л.И. отмечает, что данную задачу, вряд ли вообще возможно разрешить формально-логическими средствами, используемыми "для разработки традиционных дефиниций, в частности при определении права через ближайшее родовое понятие и указания на видовые отличия." Поэтому с учетом данных условий можно претендовать только "на обобщение уже известного об определенном предмете" [2, С. 100].

Авторами осуществлена экспертно-аналитическая оценка определений сущности понятия "гражданство", которые прежде обосновали такие ученые, как, Д.Л. Златопольский, Н.В. Витрук, В.В. Полянский, С.К. Косаков, В.В. Полянский, В.С. Шевцова, С.В. Черниченко и др. При

формулировании данного понятия учтены объективные признаки, позволяющие формировать представление о составляющих его элементах. При этом А. В. Мещеряков отмечает, что при непомерном расширении состава элементов, относящихся к самому понятию, данное обстоятельство не всегда может быть полезно теоретическому познанию его содержания. Довольно часто в определении подлежат включению аспекты, которые вытекают из факта обладания гражданством, но которые не дают ответ на вопросы, касающиеся самого понятия гражданства [3, С. 8–9].

Но разные подходы к определению данного понятия отражают динамику исторических условий российского общества и государства. Так, советскими учеными-юристами подчеркивался классовый характер гражданства и его обусловленность существующими социально-экономическими отношениями; исследователями теоретических основ гражданства, подчеркивается, что содержание и сущность гражданства, находится в зависимости от типа государства, определяемого формационной и цивилизационной парадигмой.

Выявленные авторами подходы к определению сущности понятия "гражданство" обусловлены рядом зависимостей, это: принадлежность и состояние лица по отношению к государству; членство или союз лица с государством; статус лица, правоотношения между лицом и государством; правовая или политико-правовая связь между государством и лицом; юридическая связь между государством и лицом с признаком принадлежности лица к государству. На наш взгляд, ближе к сути понятия "гражданство" в современной трактовке подошёл С. А. Комаров. Данный ученый определяет гражданство как союз личностей, которые находятся в постоянной, устойчивой, специальным образом оформленной политико-правовой связи с государством [4, С. 105].

Несомненным является то, что принадлежность к государству не стоит понимать буквально, но как членство в государстве лица, его принадлежность к государственно-организованному обществу, юридически закрепленное и оформленное гражданством личности. Ж.Ж. Руссо исходил из того, что соглашение людей составляет основу любой законной власти, а потому гражданство он рассматривал как сочленство лиц в государстве, которое дает им право участвовать в государственной власти.

В процессе сравнительно-правового анализа законодательства о гражданстве в странах СНГ выявлено отсутствие единой формулировки понятия "гражданство". Однако из рекомендательного законодательного акта "О согласованных принципах регулирования гражданства", одобренного Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ 29 декабря 1992 г. (ст. 1) следует, что "Гражданство определяет устойчивую политико-правовую связь лица с государством, выражение взаимных прав и обязанностей. Гражданство – атрибут государственного суверенитета".

Определяя понятие гражданства как связь лица с государством, представляется, что некорректно утверждать о гражданстве как о принадлежности к государству, поскольку данного рода понимание отвечает концепции прав человека, которая базируется на признании приоритета государства по отношению к личности. С утверждением концепции взаимной ответственности государства и личности и признанием приоритета прав и свобод человека, понимание гражданства меняется. При этом доминирующей является характеристика гражданства как связи человека с государством, а не как "принадлежности".

По мнению Д.Л. Златопольского, не стоит противопоставлять определение гражданства как "связи" и "принадлежности": "На первый взгляд может показаться, что между первым и вторым определением нет значительной разницы, тем более что в каждом из них гражданство

рассматривается как взаимоотношение между государством и личностью. Однако в действительности между двумя приведенными определениями гражданства различия весьма существенны, ибо из них вытекает характер взаимоотношений между государством и гражданином" [15].

Иную мировоззренческую позицию в свое время представил Н.В. Витрук. Ученый указывал на то, что социальная основа гражданства составляет фактическую принадлежность лица к обществу, которое является государственно-организованным, и в рамках которого осуществляется государственная власть. Данная принадлежность лица к государству, выступая "в юридической форме, получает политико-правовое выражение в институте гражданства". В свою очередь нормы института гражданства "определяют основания и порядок приобретения утраты гражданства и т. д." [6].

В подавляющем большинстве социальный характер связи человека с государством выражен в ее юридическом оформлении. Допустимы случаи, потери гражданином социальной связи с обществом и государством, чьим членом он являлся, однако при этом юридически оформленное гражданство сохраняется. Также допустимы случаи, при которых, лицу предоставляется гражданство с расчетом на то, что в ближайшем будущем такое лицо дополнит возникшую с государством правовую связь связью фактической. Нередко бывают случаи, когда иностранный гражданин становится полноправным членом нового общества, интегрируясь в него, но при этом не в отсутствие правового оформления данной связи с государством, не считается его гражданином. А.А. Юговым по феноменологии гражданства приведены весьма содержательные обобщения [5].

На основе вышеизложенного рассмотрим особенности соотношения юридической и социальной связи лица с государством.

Очевидно, что в повседневной жизни большинство граждан всякого государства являются его членами, как в социальном, так и в правовом смысле. Причём фактическая связь граждан с государством выражается в том, что большинство из них проживает на его территории. Именно факт постоянного проживания на территории государства, как отметил Н.В. Витрук, составляет наиболее типичный и прочный вид фактической связи лица с государством. Наличие указанной связи юридически закрепляет институт гражданства [6, С. 37–38]. Поэтому постоянное проживание на территории государства на стадии приживаемости, когда лицо получает возможность интегрироваться в новое общество, является основным условием для приобретения гражданства (натурализации мигрантов). Например, законодательство о

гражданстве ряда стран Африканского континента обя­зывает натурализующихся граждан "укорениться" в об­щине, а также соблюдать обычаи, которыми руковод­ствуются окружающие [7, С. 57].

А.А. Рубановым указывается на то, что имеют место попытки в административной и судебной практике неко­торых государств определять гражданство других госу­дарств. Данное отношение к гражданству СССР было выявлено в судебной практике Швеции, где было "пере­определение гражданства". Основу данной практики со­ставили решения Верховного Суда Швеции от 25 фев­раля 1949 г. [8, С. 51].

Угроза (внешняя) государству заложена в теории "функционального гражданства", разработчики которой обосновывают подобные решения тем, что кроме обы­чного гражданства существует еще некое гражданство, устанавливаемое для конкретных потребностей. Для уре­гулирования отношений в области международного част­ного права и в сфере отношений между государствами вред такой теории, по оценке автора, несомненен. Вме­сте с тем правовая связь, устанавливаемая государством с иностранным гражданином и лицом без гражданства, находящимся на его территории, прекращается, в мо­мент, когда указанные лица покидают его пределы. Соци­альная связь между гражданином, обществом и государ­ством сохраняется на территории других государств, ей присущи черты универсальности и глобальности.

Связи гражданства обладают следующими призна­ками: наиболее общий характер, непрерывность и ус­тойчивость во времени и в пространстве.

Наиболее общий характер выражен в том, что само по себе гражданство не определяет меру поведения и конкретный вид субъектов правовой связи (государства и гражданина), но являет собой основание для предос­тавления свобод и прав, а также для возложения обя­занностей.

Устойчивость в пространстве выражается в том, что гражданство сохраняется у лица вне зависимости от то­го, находится ли гражданин на территории своего госу­дарства либо за его пределами. Таким образом, граж­данство не замыкается пределами территории государ­ства. Экстерриториальность гражданства (подданства), зафиксирована в английской Великой хартии вольно­стей (ст. 42) [9], установившей, что в случае выезда ли­ца за пределы Королевства, он не освобождается от обязанности "хранить верность" Короне и государству.

Устойчивость во времени проявляется в том, что у ли­ца гражданство сохраняется, как правило, на протяжении его жизни, а если точнее, то с момента рождения данного

лица, или с момента приобретения гражданства таким ли­цом и до момента утраты гражданства, как правило, на­ступившей в случае смерти гражданина. Установление особого порядка прекращения гражданства также указы­вает на его устойчивый характер, поскольку не допускает­ся в одностороннем порядке расторжение гражданства.

Конкретизирующие связь гражданства, непрерыв­ность и устойчивость во времени и в пространстве, не меняют ее общего характера, определяемого сущностью понятий "взаимодействие", "отношение", "связь". От от­ношений и иных связей между личностью, обществом и государством, связь гражданства не изолирована, а объединяет их. Гражданство может трансформировать принадлежности (например, национальные, религиоз­ные, социальные и т.п.) и статусы лица. Так, лицу граж­данство функционально предоставляет в полном объеме свободы и права, хотя аналогичная функция, может вы­полняться религиозным статусом человека.

Например, исламу формальные различия между людьми по имущественному положению, этническому или социальному признаку чужды. Ислам не признает также сословных делений. Предпочтение отдается тем, кто более привержен вере [10, С. 12]. Мусульманская вера это не просто принадлежность лица к определенной религии, это также нахождение под властью Аллаха и мусульманского закона (шариата) согласно которому ислам – это и религиозное воззрение, и политическая связь. Мусульманские страны связывают всех мусуль­ман единственным условием: а) для получения ислам­ского гражданства надо принять исламскую веру; б) для его изменения – отречься от ислама.

Гражданство как правовая принадлежность лица к го­сударству позволяет распределять людей между страна­ми. А.А. Головкин полагает, что принадлежностью являет­ся "не подвластность, а вхождение в состав чего-то". Как указывает ученый, данное понятие применимо к челове­ку, входящему через принадлежность в состав граждан государства [14]. Под гражданством А.А. Головкин усмат­ривается принадлежность человека к государству, кото­рая влечет за собой установление двусторонней полити­ко-правовой связи между гражданином и государством.

Тем не менее, суверенитет государства проявляется в том, что оно правовыми нормами определяет круг сво­их граждан, постоянно находящихся с ним в политико-правовых отношениях, основное условие существования которых – это принадлежность лица государству. На разницу понятия "принадлежность лица к государству" и специфику его правовой связи с государством указал С.В. Черниченко, подчеркнув, что в обоих случаях имеет­ся в виду определенное отношение между лицом и госу­дарством, носящее юридический характер [10, С. 6].

Проблемы соотношения политико-правовых аспектов компонентов в гражданстве явствуют в Законе "О гражданстве РСФСР" от 28 ноября 1991 г. (гражданство – это устойчивая правовая связь человека с государством) и Законе "О гражданстве СССР" от 23 мая 1990 г. (гражданство – это политико-правовая связь). Следует различать политические компоненты, связанные с реализацией гражданства в правовом статусе гражданина и политическую составляющую гражданства. Да, гражданство исторически отражало потребность властей государства отделить от массы людей тех, кто мог участвовать в его политической деятельности. Отсюда устанавливались политические отношения в государстве как отношения властвования.

**Вывод:** специфика взаимоотношений личности и государства отражает сущность гражданства как международное и внутригосударственное явление, составляющее институт конституционного права. Сущность гражданства выражена в сочетании индивидуального и коллективного как меры социальной свободы индивида. В самом деле, приобретая с гражданством права и свободы, индивид принимает на себя установленные обязанности. Отсюда гражданство способствует оптимизации взаимных прав и обязанностей гражданина и государства.

*Такой вывод подтверждает закономерность, что сущность гражданства (подданства) определяется сущностью государства в его историко-правовом развитии:*

- ◆ при рабовладении гражданство выражало поло-

жение свободных людей, обладавших собственностью и привилегированным положением;

- ◆ при феодализме население принадлежало главе государства;

- ◆ при буржуазии существовало формальное равенство людей, но, кто имел гражданство, тот мог участвовать в управлении государством;

- ◆ при социализме принадлежность лица к советскому народу – новой исторической общности людей – обеспечивала его социальными правами и политическими свободами, гарантировала возможность их осуществления и требовала от личности соблюдения конституционных обязанностей [3; 12];

- ◆ в демократическом правовом государстве доминируют интересы человека [13; 15] в гармонии с публичными, общественными интересами, коллективными правами общностей (национальных и иных меньшинств, общественных объединений, слоев, групп и пр.) [14].

В целом ответственность государства перед гражданином состоит в том, что, провозглашая права и свободы, оно несёт и юридическую обязанность гарантировать их, независимо от места нахождения российского гражданина (внутри государства или за его пределами).

Ответственность гражданина перед государством проявляется в его обязанности соблюдать Конституцию РФ, его законы, платить налоги и сборы, беречь природу и окружающую среду, обеспечивать безопасность государства [15; 16].

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Кишкин С.С. Советское гражданство. М., 1925.
2. Спиридонов Л. И. Теория государства и права. М., 1996.
3. Мещеряков А.В. Развитие теории советского гражданства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1985.
4. Комаров С.А. Личность в политической системе российского общества. М., 1996.
5. Югов А.А. Гражданство в Российской Федерации: размышления об уникальном правовом феномене. Адвокатская практика, 2009.
6. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979.
7. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997.
8. Рубанов А.А. Основные коллизионные вопросы советского законодательства о гражданстве // Советское государство и право. 1979. № 9.
9. Великая хартия вольностей 1215 г. Документы по истории зарубежных стран / Под ред. Н. Л. Крашениниковой. М., 1987.
10. Сюкияйнен Л.Р. Шариат и мусульманско-правовая культура. М., 1997.
11. Черниченко С.В. Международно-правовые вопросы гражданства. М., 1968.
12. Альтман М.А. Институт гражданства в советском социалистическом государстве: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ереван, 1955;
13. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. Ст. 2. // СЗ РФ. № 31. 4.8.2014.
14. Боронина Е.Ю. Конституционно-правовой механизм приобретения российского гражданства гражданами государств-участников СНГ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
15. Самойлов В.Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2018. 487 с.
16. Гражданство Российской Федерации: информационно-справочный сборник / авт.-сост. Соловьева М.Л. – М.: ПАРАДИГМА, 2010. 440 с.